Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3019**

16. Wahlperiode 18. 10. 2006

Antrag

der Abgeordneten Thilo Hoppe, Ulrike Höfken, Ute Koczy, Renate Künast, Fritz Kuhn, Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainder Steenblock, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Den Hunger in Entwicklungsländern wirksam bekämpfen – das Recht auf Nahrung umsetzen und ländliche Entwicklung fördern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der grundlegende und regelmäßige Zugang zu Lebensmitteln ist in Deutschland selbstverständlich. Auch wenn die meisten Menschen wissen, dass dies in anderen Teilen der Welt nicht der Fall ist, spielt das Thema politisch nicht die herausragende Rolle, die ihm angesichts der dramatischen Lage in der Welt zukommt.

Während bei anderen Entwicklungszielen, wie dem Zugang zu Bildung, sauberem Wasser und medizinischer Versorgung durchaus Fortschritte zu erkennen sind, geht die Zahl der Hungernden nicht zurück, in Teilen der Welt nimmt sie eher zu. Es ist ein nicht hinnehmbarer Skandal, dass alle 5 Sekunden ein Kind unter 10 Jahren verhungert, obwohl derzeit genügend Nahrungsmittel angebaut werden, mit denen doppelt so viele Menschen ernährt werden könnten wie heute auf der Erde leben.

Auf dem Welternährungsgipfel 1996 in Rom verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren. Dieses Ziel wurde durch die Millenniums-Erklärung der VN und anderen internationalen Foren wie dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 bekräftigt. Durch die Verabschiedung der „freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung“ durch den Rat der FAO im November 2004 wurde ein wichtiger Schritt in Richtung internationaler Rechtsetzung getan. Die Leitlinien bieten eine gute Grundlage zur Hungerbekämpfung im Rahmen eines gemeinsamen Vorgehens von Industrie- und Entwicklungsländern.

Weltweit leiden mehr als 852 Millionen Menschen an chronischer Unterernährung. Rund 800 Millionen der Hungernden leben in Entwicklungsländern, knapp 80 Prozent davon auf dem Land. In der Mehrzahl handelt es sich dabei um kleinbäuerliche Familien.

Das Recht auf Nahrung umsetzen

Ein viel versprechender Ansatz, die Staaten auf die Bekämpfung des Hungers zu verpflichten, besteht in der Umsetzung der „Internationalen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung“. Die Leitlinien wurden von allen FAO-Mitgliedern (187 Staaten) einstimmig angenommen und haben deshalb ein hohes Gewicht für

die zukünftige Interpretation des Rechts auf Nahrung. Die Leitlinien beschreiben die Elemente einer nationalen Strategie der Umsetzung genau. Regierungen werden aufgefordert, zunächst die besonders betroffenen Gruppen zu identifizieren. Sie sollen in einem zweiten Schritt sicherstellen, dass relevante gesetzliche Regeln zum Schutz und zur Förderung dieser von Hunger und Unterernährung besonders betroffenen Gruppen überprüft und wo nötig ergänzt werden, damit ausreichender menschenrechtlicher Schutz besteht. Die Regierungen sollen zum Dritten für jede dieser Gruppen eigenständige Politik- und Fördermaßnahmen ergreifen. Zum Vierten sollen die Regierungen ein aussagekräftiges Monitoring der Ergebnisse ihrer Politikmaßnahmen durchführen. Fünftens beschreiben die Leitlinien ausführlich, in welcher Weise Überwachungs- und Beschwerdemöglichkeiten für diese Gruppen geschaffen oder verbessert werden können. Durch die Anwendung einer solchen mehrstufigen Umsetzungsstrategie soll es möglich werden, Regierungen zur Rechenschaft (accountability) zu ziehen.

Die Leitlinien stellen einen wichtigen politischen Fortschritt dar, weil sie klar beschreiben, wie das Recht auf Nahrung in der vorliegenden Definition umgesetzt werden kann, und damit die internationale Rechtsetzung und Rechtsanwendung vorantreiben. Sie müssen jetzt von den Entwicklungsländern und den Industrienationen konkret umgesetzt werden. Die Bundesregierung sollte bei der Förderung der Umsetzung der Leitlinien eine führende Rolle spielen.

Die ländliche Entwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit stärken

Entwicklungspolitische Strategien können bei der Förderung von ländlichen Räumen und bei der Hungerbekämpfung direkt beim Recht auf Nahrung anknüpfen. Zentrale Maßnahme zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung ist die Garantie und Schaffung von Zugang zu produktiven Ressourcen und Einkommensmöglichkeiten. Die Bedeutung des ökonomischen und sozialen Zugangs zu Einkommensmöglichkeiten wird ins Zentrum gerückt. Das Recht auf Nahrung ist dementsprechend vor allem als Recht sich selbst ernähren zu können definiert und nicht als Recht auf kostenlose Versorgung mit Nahrungsmitteln. In diesem Sinne kommt dem Zugang zu Land und den positiven Rahmenbedingungen für die Nutzung von Land eine zentrale Funktion in ländlichen Regionen zu.

Viele Kleinbauernfamilien in Entwicklungsländern leben unter äußerst prekären, marginalisierten Bedingungen. Das verfügbare Land ist oft zu klein, die Höfe liegen in ökologischen Problemgebieten, an steilen Hängen, in Regionen und Gebieten, die Dürren oder Überflutungen ausgesetzt sind usw. Marginalisierung kann auch bedeuten, dass die Landtitel nicht abgesichert sind, die Bauernfamilien – gerade wenn sie von Frauen geleitet werden – keinen Zugang zu Krediten und damit auch nicht zu Saatgut haben. Fehlendes Transportwesen und Infrastruktur machen die Familien oft von wenigen Zwischenhändlern abhängig. Agrarberatung ist meist nicht vorhanden.

Für viele dieser marginalisierten Familien ist es eine Kombination aus solchen Faktoren, die dazu führt, dass sie sich als Bauern nicht von ihrem Land ernähren können. Diese Familien sind zudem hochgradig verletzlich gegenüber externen Schocks wie Dürren, anderen Naturkatastrophen oder politischen Unruhen.

Zu lange haben sich internationale und nationale Agrarforschung nur um bevorzugte landwirtschaftliche Gebiete gekümmert, dort wo Bewässerung auf guten Böden möglich ist. Agrarpolitische Förderprogramme und Agrarberatung waren meistens darauf und auf die Unterstützung weniger zentraler Exportprodukte konzentriert.

Eine effiziente Hungerbekämpfung muss die landwirtschaftliche Förderung in Entwicklungsländern neu ausrichten. Nachhaltigkeit und Armutsorientierung sind entscheidend dafür, dass die Unterstützung bei denen ankommt, die sie drin-

gend brauchen und dass die Entwicklung der Landwirtschaft nicht auf Kosten der Umwelt geschieht.

Eine kleinbäuerliche nachhaltige Produktion sollte gezielt gefördert werden. Generell sollte bei der Agrarproduktion das Leitbild des Ökologischen Landbaus zur nachhaltigen Lebensmittelerzeugung und dessen positiver Ertragseffekt bei niedrigem Energie- und Ressourceninput gestärkt werden. Die Entwicklungszusammenarbeit soll die Förderung stärker als bisher darauf ausrichten, sie inhaltlich zu fokussieren und finanziell besser auszustatten.

In den meisten Entwicklungsländern sind die Agrarbudgets seit Jahren rückläufig. Auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit hat die Förderung des Agrarsektors und der ländlichen Entwicklung seit längerem deutlich reduziert. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aller bi- und multilateralen Geber für die Landwirtschaft ist von 25 Mrd. US-Dollar im Jahr 1986 auf gut 12 Mrd. US-Dollar im Jahr 2000 zurückgegangen.

Da zeitgleich die allgemeinen Mittel, die für ländliche Entwicklung zur Verfügung gestellt wurden, in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert wurden, ist für marginalisierte Regionen in der Regel keine oder keine ausreichende Unterstützung vorhanden.

Die Gründe für die Vernachlässigung dieser Gruppen in der Agrarpolitik, in der Haushaltszuweisung, in der Agrarforschung und in der Entwicklungspolitik sind vielfältig. Agrareliten ist es in vielen Entwicklungsländern immer gelungen, die vorhandenen Mittel für ländliche Entwicklung in ihre Bereiche, beispielsweise in die Agrarexportplantagen, umzulenken. Infrastrukturförderung wurde deshalb selten unter der Maßgabe der Entwicklung lokaler oder regionaler Märkte gefördert, sondern eher unter dem Aspekt des Zugangs der zentralen Exportprodukte zum Weltmarkt.

Generell hat die Entwicklungspolitik der zwei vergangenen Dekaden ländliche Regionen nicht in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt und dem Thema nur unzureichende Aufmerksamkeit gewidmet. Anlässlich von zwei Anhörungen, die im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages 2005 und 2006 zum Thema ländliche Entwicklung und Recht auf Nahrung in Entwicklungsländern durchgeführt wurden, betonten die Sachverständigen unisono die Notwendigkeit eines stärkeren bilateralen und multilateralen Engagements in diesen Bereichen.

Ein weiteres Problem ist die grundsätzliche Anwendung der Lebensmittelhilfekonvention auf den Haushaltstitel der entwicklungsorientierten Nahrungsmittel- und Nothilfe. Die in der Lebensmittelhilfekonvention festgelegten Mindestverpflichtungen führen dazu, dass ein Großteil der für diesen Haushaltstitel vorgesehenen Mittel direkte Lebensmittelhilfe oder Äquivalenzen (über das Welternährungsprogramm) vergeben werden muss und damit der Spielraum für die Förderung längerfristiger, integrierter landwirtschaftlicher Entwicklungsansätze im oben beschriebenen Sinne geringer wird. Die Laufzeit der Programme unter diesem Haushaltstitel wurde zudem auf bis zu drei Jahre begrenzt. Langfristige Projekte mit dem spezifischen Fokus der Förderung ländlicher Entwicklung werden von der deutschen EZ kaum noch umgesetzt.

Den internationalen Agrarhandel gerechter gestalten

Es muss darauf geachtet werden, dass internationale Handelsmaßnahmen im Rahmen der WTO nicht zu einer Beeinträchtigung der Ernährungssicherheit und -sicherung führen. Diesbezügliche Schutzmechanismen müssen den Entwicklungsländern zugesichert werden. Gleichzeitig sollen die Interessen von Kleinbauern durch das Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums nicht unterlaufen werden. Durch die Regeln der WTO darf der Zugang zu pflanzengeneti-

schen Ressourcen nicht eingeschränkt werden. Das Recht der Länder, die traditionelle Verwendung von biologischen Materialien fortzuführen sowie Saatgut für die Wiederaussaat und für die lokale Forschung uneingeschränkt verwenden zu können, sollte gestärkt werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, das Entwicklungsmandat der WTO-Verhandlungen wiederzubeleben. Der entwicklungsfeindliche Protektionismus und die fehlgeleitete Agrarsubventionspolitik der OECD-Länder muss endlich abgebaut werden. Es kann nicht angehen, dass die Märkte der ärmsten Länder weiterhin von subventionierten Lebensmitteln aus den Industrieländern schwer gestört werden und dadurch die lokale Landwirtschaft zerstört wird.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Ländliche Entwicklung wird dann erfolgreich sein, wenn sie gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt:

- Landreformen und öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Gesundheit und Bildung,
- eine Kleinbauern fördernde und Ressourcen schonende Agrarpolitik vor Ort,
- Agrarforschung, die stärker auf die Bedürfnisse von marginalisierten Produzenten ausgerichtet ist,
- eine gezielte Förderung von Frauen,
- den Abbau von marktverzerrenden Agrarsubventionen in den Industrieländern, vor allem der von Agrardirektzahlungen, Exportsubventionen und Marktstützungsmaßnahmen,
- die Überwindung der Zolleskalation und die Öffnung der Märkte der Industrienationen für Agrarprodukte aus den Entwicklungsländern, die unter ökologisch und sozial verantwortbaren Bedingungen produziert worden sind sowie
- die Zusicherung von Schutzmaßnahmen zur Ernährungssicherung in Entwicklungsländern im Rahmen der WTO und von bi- und polylateralen Handels- und Zollabkommen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Bundeshaushalt deutlich mehr Mittel für die ländliche Entwicklung in Entwicklungsländern zur nachhaltigen Bekämpfung des Hungers bereitzustellen;
2. die Förderung von ländlicher Entwicklung und Landwirtschaft in Entwicklungsländern nach den Prinzipien von Nachhaltigkeit und Armutsorientierung neu auszurichten und dafür Sorge zu tragen, dass die Unterstützung bei denen ankommt, die sie dringend brauchen;
3. das Engagement zur Umsetzung des Rechtes auf Nahrung fortzusetzen und eine Impuls gebende Rolle bei der Förderung der Umsetzung der Leitlinien zu übernehmen und in diesem Zusammenhang zu einer Umsetzungskonferenz 2008 nach Deutschland einzuladen;
4. die von der Welternährungsorganisation FAO verabschiedeten „freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung“ zu einem zentralen Bestandteil der Regierungsverhandlungen mit den Partnerländern in Afrika, Asien und Lateinamerika zu machen und sich auch in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit für eine stärkere Orientierung an diesen Leitlinien einzusetzen;
5. den Umsetzungsprozess für die freiwilligen Leitlinien durch begleitende Studien über best practices zu unterstützen und so im internationalen Politikdialog zur Förderung der Umsetzung und zur weiteren Präzisierung der Inhalte der Leitlinien beizutragen;

6. die Integration der Leitlinien in alle Entwicklungsstrategien und Strategiepapiere (PRSPs, nationale Entwicklungsstrategien und -programme etc.) voranzutreiben und in den internationalen Finanzinstitutionen und der WTO Initiativen zur Verankerung der Leitlinien zu ergreifen;
7. die entwicklungspolitische Strategie im ländlichen Bereich besonders auf kleinbäuerliche Produzenten in benachteiligten Regionen (Marginalisierte) auszurichten;
8. die Umsetzung von Landreformen zu unterstützen, sich in der FAO für eine substantielle Umsetzung der ICARRD (International Conference on Agrarian Reform and Rural Development) Ergebnisse einzusetzen, insbesondere für eine Sonderinitiative der FAO zur Förderung von Agrarreformen;
9. sich in der Weltbank gegen Programme von marktgestützten Landreformen auszusprechen, die Landlose und Kleinbauern durch die Aufnahme einer hohen individuellen Verschuldung überfordern;
10. durch die Förderung eines besseren Zugangs zu Land, Wasser, Krediten, Betriebsmitteln und Technologien lokale und regionale Wirtschaftsstrukturen zu stärken und damit stabilisierend auf das binnenwirtschaftliche Umfeld in Entwicklungsländern einzuwirken;
11. den Aufbau funktionierender öffentlicher Verwaltungsstrukturen und die Partizipation der ländlichen Bevölkerung nach Kräften zu fördern;
12. Investitionen in die Infrastruktur und die Weiterverarbeitung von Agrarprodukten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit besonders zu fördern;
13. die Entwicklung standort- und umweltgerechter Produktionsverfahren in der Land- und Forstwirtschaft vor allem zur Eigenversorgung zu fördern und mit Programmen zur Förderung der Exportwirtschaft zu verzahnen;
14. den ökologischen Landbau in Entwicklungsländern besonders zu unterstützen;
15. sich bei der Projektförderung besonders für eine Landwirtschaft einzusetzen, die einen Beitrag für den Erhalt der Biodiversität im ländlichen Raum leistet, um den Nahrungszugang und damit die Nahrungssicherung für alle Menschen gleichermaßen zu erreichen;
16. der besonderen Bedeutung der Frauen bei der Sicherung der Ernährung in der Entwicklungszusammenarbeit gerecht zu werden und den Zugang von Frauen zu Land und zu (Klein-)Krediten in besonderer Weise zu fördern;
17. im internationalen Politikdialog und bei politischen Entscheidungen auf eine Nichtverbreitung von gentechnisch manipulierten Pflanzen hinzuwirken und nicht an Entwicklungsprogrammen mitzuarbeiten, in denen gentechnisch verändertes Saatgut zum Einsatz kommt;
18. gegenwärtige Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit zu überprüfen und die Vernetzung von ländlicher Entwicklung in Entwicklungsländern mit Fragen der internationalen Strukturpolitik, von Handels- und Zollpolitik, konzeptionell weiterzuentwickeln;
19. bei einer Neuverhandlung der Lebensmittelhilfekonvention darauf hinzuwirken, dass das Recht auf Nahrung Grundlage der Überarbeitung (vor allem Guideline 15 und 16) wird und dass die enge, grundsätzliche Verknüpfung zwischen der Konvention und dem Haushaltstitel der entwicklungsorientierten Nahrungsmittel- und Nothilfe aufgegeben wird, um die Möglichkeiten der Förderung langfristiger Ansätze zu erweitern;
20. darauf hinzuwirken, dass bei internationalen Handelsverhandlungen die Ernährungssicherung in Entwicklungsländern in allen Bereichen Berücksichti-

gung findet, sowohl im Rahmen von Agrarabkommen als auch bei Abkommen über geistiges Eigentum;

21. sich für die Senkung von Markt verzerrenden Agrarsubventionen in den Industrieländern einzusetzen, damit die Produzenten in den Entwicklungsländern nicht weiter durch Agrardumping geschädigt werden;
22. sich für eine Begünstigung des Imports von landwirtschaftlichen Fair-Trade-Produkten aus Entwicklungsländern einzusetzen und diesen Produkten eine Präferenz im öffentlichen Beschaffungswesen einzuräumen und sich für eine entsprechende Änderung der EU-Beschaffungsrichtlinie für die öffentliche Hand einzusetzen;
23. die Marktöffnung für Agrarprodukte aus Entwicklungsländern substanziell auszuweiten, sofern diese unter ökologisch und sozial verantwortbaren Bedingungen produziert werden;
24. durch die Schaffung von ökologischen und sozialen Standards und Labels insbesondere bei Soja, Mais und anderen als Futtermittel dienenden oder Energie liefernden Pflanzen darauf hinzuwirken, dass Vertreibung von Indigenen und Kleinbauern sowie die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen und der biologischen Vielfalt unterbleiben.

Berlin, den 18. Oktober 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333